Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

30 874 (R1818)

Voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 oktober 2016

1. Inleiding

De initiatiefnemer dankt de leden voor hun inbreng. De hoeveelheid vragen toont de betrokkenheid aan van de Senaat bij dit belangrijke onderwerp. Naar aanleiding van vragen van meerdere fracties wil de initiatiefnemer allereerst kort ingaan op de aanleiding, het doel en de gekozen vorm van het voorstel.
Breed-gevoerde debatten over de invloed van de Europese Unie (EU) op de Nederlandse rechtsorde vormen een eerste aanleiding voor het huidige voorstel. Diverse leden verwijzen terug naar de periode van de totstandkoming van dit initiatiefvoorstel, toen Nederland zich in een referendum kritisch had uitgesproken over de Europese Grondwet. Ook meer recent, onder meer tijdens het referendum over het Europese associatieakkoord met Oekraïne, ontstond er maatschappelijke discussie over de invloed van de EU op de Nederlandse rechtsorde. Het huidige voorstel gaat in op de oorzaken en strekking van deze discussies, door de legitimatie van de Europese verdragen binnen de representatieve democratie te versterken. Dit voorstel wil de constitutionele onevenwichtigheid wegnemen wat betreft de mogelijkheid dat een eenvoudige meerderheid in het parlement beslist over wijzigingen met een vergaande impact op de Nederlandse constitutionele orde.

Ten tweede beoogt het initiatiefvoorstel recht te doen aan de eigen aard van de EU en aan de wijze waarop zij ingrijpt op de eigen nationale constitutie. In de laatste decennia heeft de EU zich ontwikkeld van een internationaal samenwerkingsverband op een beperkt en vastomlijnd gebied, tot een politieke gemeenschap die in hoge mate vervlochten is geraakt met de nationale politieke gemeenschap. De EU vestigt een rechtsorde die supranationaal van karakter is, en instellingen heeft met omvangrijke, autonome bevoegdheden van wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende aard. De grondslag hiervan is een verzameling verdragsteksten. Ondanks de vervlechting tussen de Nederlandse rechtsorde en

kst-30874-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

de rechtsorde van de EU, worden de verdragen van de Unie grondwettelijk nog altijd beschouwd als niet meer dan oprichtingsbepalingen van een regulier volkenrechtelijk samenwerkingsverband. Terwijl voor aanvullingen en wijzigingen van onze eigen Grondwet een procedure van twee lezingen met tussengelegen wijzigingen en een tweederde meerderheid in tweede lezing nodig is, kan een verregaande overdracht van bevoegdheden aan de EU mogelijk worden gemaakt met slechts de goedkeuring van eenvoudige kamer-meerderheden. Er is aanleiding de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest extra gewicht te geven in onze constitutionele orde.

Daarbij maakt het voorstel in onze Grondwet zichtbaar maakt dat Nederland een lidstaat is van de Europese Unie. Toenmalig Minister-President Kok beloofde dit al te zullen verwezenlijken bij de behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag van Amsterdam. Dit gebeurde op voorstel van PvdA-Eerste Kamerlid Jurgens.[1] Het huidige initiatiefvoorstel zal uitvoering geven aan deze belofte. Het voorstel doet dit doordat enerzijds het bijzondere karakter van de Europese rechtsorde wordt erkend, terwijl anderzijds de positie van Nederland als soevereine staat wordt bevestigd.

2. De eigen aard van de EU

De leden van de D66-fractie vragen wat er wordt bedoeld met dat constitutioneel effect van de EU. En zowel de leden van de PvdA-fractie als van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af waarom het voorstel zich beperkt tot de EU als internationale organisatie en zich niet uitstrekt over andere internationale organisaties.

De EU is niet gelijk aan welk ander internationaal samenwerkingsverband ook, doordat zij niet slechts een intergouvernementele vorm heeft, maar blijkens de verdragen ook constituerende bepalingen van een supranationale rechtsgemeenschap kent. Indieners gaat het hier niet om een politieke beoordeling van de EU, maar om een juiste typering van de juridische realiteit. Het is de bijzondere constitutionele positie van de Europese Unie die een eigen positie in de Grondwet rechtvaardigt.

Die bijzondere positie volgt zowel uit de eigen aard van de Unie als uit de invloed op onze eigen constitutionele instellingen.[2] De EU kan bindende regels opleggen aan staten zonder dat deze daar zelf mee hebben ingestemd. Er is een zelfstandig bestuursapparaat geschapen met geheel eigen bevoegdheden. Dat de EU verschilt van de meeste andere internationale organisaties blijkt vooral uit de directe werking en voorrang van Europees recht op de nationale Grondwet en het andere nationale recht. De EU onderscheidt zich van andere organisaties doordat deze een eigen rechtsorde vormt met een eigen burgerschap en eigen gekozen politieke instellingen.[3] Deze drie elementen vinden we niet terug bij internationale organisaties als de Verenigde Naties als de Raad van Europa.

Daarnaast heeft de grote en groeiende invloed van de EU gevolgen voor de werkzaamheid en de verhoudingen van onze nationale constitutionele instellingen. De invloed van onze eigen constitutionele instellingen neemt af. Vele onderwerpen worden op Europees niveau besloten en de rol van

---

[1] Handelingen I 1998/1999, p. 426.
[2] L.F.M. Besselink, A Composite European Constitution/ Een samengestelde Europese constitutie. [Inaugural Address Jean Monnet Chair European Constitutional Law, University of Utrecht, 10 January 2007.] Groningen: Europa Law Publishing 2007, 22 + 22 pp.
[3] Zie voor een uitgebreide toelichting op deze elementen de memorie van toelichting: Kamerstukken II 2006–2007, 30 874 (R 1818), nr. 6.

nationale parlementen is en blijft beperkt. Hiermee wordt bedoeld dat de invloed op de nationale rechtsorde en politieke orde wordt versterkt door het uitbreidende aantal onderwerpen dat geregeld wordt op Europees niveau. Of er nu een wijziging komt in de bevoegdheden die bij de Unie liggen, van de wijze waarop op Europees niveau wordt besloten, of van de regels die de spreiding van bevoegdheden regelen, er blijft een effect op de nationale organen. Aldus zijn de Nederlandse en de Europese constitutionele orde zodanig met elkaar verweven dat wijzigingen van de Europese verdragen per definitie constitutionele betekenis hebben.

De D66-fractie en PvdA-fractie vragen expliciet naar de positie en de constitutionele invloed van toetredingsverdragen.
De EU is geen willekeurig opeenhoping van Europese landen, maar een groep gelijkgezinde staten die verdragen gesloten hebben die de grondslagen leggen voor een «steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren». De Unie vormt een politieke gemeenschap van waarden. Het gaat om de uitbreiding van het grondgebied van een rechtsgemeenschap. Daarnaast worden belangrijke politieke, economische en juridische verplichtingen tegenover een nieuwe lidstaat aangegaan. Juist dat maakt toetreding van een nieuwe lidstaten een keuze van inherent constitutionele aard. Deze weloverwogen keuze kan op geen betere manier zijn weerslag vinden dan in een gekwalificeerde meerderheid in de Staten-Generaal. De PvdA-fractie vraagt of deze verdragen niet reeds vallen onder het voorgestelde lid 4. Juist omdat de toetredingsverdragen geen basisverdragen zijn, is hier een extra lid, namelijk het voorgestelde lid 6, toegevoegd.

3. De huidige grondwettelijke goedkeuringsprocedure

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de verhouding van dit voorstel tot het uitgangspunt van de Grondwet alleen bij goedkeuring van verdragen waarbij sprake is van afwijking van de Grondwet een gekwalificeerde meerderheid te eisen.

Zoals de initiatiefnemer in de memorie van toelichting heeft aangegeven dient een regeling die recht wil doen aan de bijzondere positie van de EU en de rol van de Staten-Generaal aan te sluiten bij het bestaande grondwettelijke kader. Daarbij gaat het zowel om het kader van de goedkeuring van verdragen als om de grondwetswijzigingsprocedure. De erkenning van de bijzondere positie van de EU sluit aan bij ons representatief stelsel door de volksvertegenwoordiging een gelijksoortige positie toe te kennen als bij verdragen die afwijken van de Grondwet. De eis van een gekwalificeerde meerderheid sluit aan bij wat Grondwet vraagt wanneer er brede parlementaire steun moet zijn. Er is bewust voor gekozen de wijziging van de EU-verdragen niet aan te laten sluiten op de grondwetswijzigingsprocedure. Daar is immers een tweede lezing noodzakelijk, wat de besluitvorming ernstig zou vertragen. Maar het enkel eisen van een gekwalificeerde meerderheid doet juist recht aan het constitutionele karakter van de invloed van de EU op Nederland.

De leden van de VVD-fractie en van de D66-fractie vragen naar de verhouding van dit voorstel tot het monistisch en open stelsel van onze Grondwet. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er karaktertrekken van een dualistisch systeem worden geïntroduceerd.

Nederland kent een gematigd monistisch stelsel als het gaat om de relatie tussen internationaal recht en onze nationale rechtsorde. Artikel 93 van de Grondwet bepaalt immers dat bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben.

De initiatiefnemer is er van overtuigd dat dit voorstel meer dan recht doet aan het monistisch karakter van ons staatsbestel. Zoals de leden van de fractie van D66 terecht opmerken, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie al decennia geleden bepaald dat het effect van het Europees recht in de nationale rechtsorde een aangelegenheid is van het Hof van Justitie. Er is in die zin niet alleen sprake van een nationale en internationale rechtsorde, maar van een Europese rechtsorde. En de instellingen van de EU gaan zelf over de toepasselijkheid van dat recht in Nederland. De relatie tussen het Nederlands recht en de Europese rechtsorde is aldus niet hetzelfde als de relatie tot internationaal recht. En juist dit feit wordt erkend door dit voorstel, door daar het juiste constitutionele gewicht aan te geven. Het bijzondere karakter van de Europese Unie krijgt een eigen plek. Er wordt dan ook geen dualistisch element geïntroduceerd. Veeleer bevestigt het initiatiefvoorstel het monistische karakter van ons staatsbestel.

De leden van de fractie van D66 vragen of dit voorstel wel past bij de positie en verhouding van artikel 90 en 91 van de Grondwet. Gaat de Grondwet niet uit van onderhandelingen door de regering en betekent dit niet dat de Staten-Generaal daarna geen invloed meer kan uitoefenen op de inhoud?.

Volgens de Grondwet is het zo dat de regering onderhandelt over het verdrag en dat vervolgens parlementaire goedkeuring plaatsvindt. Dit laat echter onverlet dat het evenzeer een constitutionele praktijk is dat de onderhandelingen worden voorafgegaan door overleg tussen de regering en de Tweede Kamer. Juist doordat het formele criterium van te voren duidelijk maakt of een gekwalificeerde meerderheid noodzakelijk is, kunnen de Staten-Generaal hun rol effectief vervullen. In die zin verandert er niets aan deze constitutionele praktijk.

Meerdere fracties geven andere alternatieven die eventueel hetzelfde moeten bereiken als dit voorstel. Uiteraard heeft de initiatiefnemer dergelijke alternatieven bij de opstelling en behandeling van het voorstel doordacht.[4] Maar uiteindelijk blijkt dat geen alternatief aanwezig is dat op een eenvoudige manier de verschillende doelen van dit voorstel, zoals deze beschreven worden in de inleiding, bereikt.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom er niet voor wordt gekozen lid 3 alleen anders te interpreteren.
Dit is het lichtste alternatief. In dit verband kan ook worden verwezen naar de motie van het lid Schinkelshoek c.s. (Kamerstuk 30 874, nr.11). Deze motie riep de regering op «in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel voor goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, uitdrukkelijk en gemotiveerd in te gaan op de vraag of artikel 91, lid 3, van de Grondwet van toepassing is.» De motie werd aangenomen met steun van vrijwel alle partijen. Dit geeft aan dat vrijwel alle partijen voelen dat er iets moet veranderen in onze huidige constitutionele praktijk. De Minister heeft ook aangegeven de motie uit te voeren.

De vraag is echter of deze motie daadwerkelijk leidt tot een nieuwe interpretatiepraktijk. Een voorbeeld is het besluit tot wijziging van artikel 136 VWEU in relatie tot invoering van het stabiliteitsmechanisme. De regering redeneerde daar als volgt: «Artikel 91, derde lid, van de Grondwet is niet van toepassing omdat de beoogde wijziging van artikel 136 van het EU-Werkingsverdrag in geen enkel opzicht afwijkt van de

---

[4] Voor uitgebreide analyses van mogelijke alternatieven verwijst de indiener naar Kamerstuk 30 874, nr. 3 en nr. 9.

Grondwet. De beoogde bepaling schept immers geen enkele verplichting voor Nederland.»[5] De initiatiefnemer hecht er echter aan erop te wijzen dat het tegelijkertijd goedgekeurde Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme wel degelijk verplichtingen schepte voor Nederland. In die memorie van toelichting repte de regering evenwel met geen woord over de toepassing van artikel 91, derde lid.[6] Dit geeft volgens de initiatiefnemer voldoende reden om te betwijfelen of er zonder Grondwettelijke waarborg daadwerkelijk sprake zal zijn van een bestendige politieke wil om het bestaande lid 3 ruimer te gaan uitleggen.

De CDA-fractie vraagt of een verplichte paragraaf bij de advisering door de Afdeling Advisering van de Raad van State over de grondwettigheid in engere en bredere zin van de in dit initiatief bedoelde besluiten wanneer zij ter wettelijke goedkeuring voorgelegd worden niet ook voldoet aan het doel van de indiener.

Het is zeker een goede zaak wanneer dit gebeurt. Maar het gaat beduidend minder ver dan een uitdrukkelijke eis van een gekwalificeerde meerderheid, en het doet onvoldoende recht aan de eigen aard van de Europese verdragen.

De VVD-fractie vraagt of het eerder betrekken van de Staten-Generaal bij de onderhandelingen van verdragswijzigingen niet een beter middel is om het doel te bereiken.

Betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de goedkeuring van verdragen is van groot belang. Deze betrokkenheid kan het meest effectief zijn tijdens het totstandkomingsproces van de verdragsteksten. Een grote parlementaire betrokkenheid in de voorfase staat echter een verzwaarde stemprocedure ten aanzien van het uiteindelijke resultaat geenszins in de weg. Integendeel, deze betrokkenheid wordt versterkt door een sterke positie van het parlement aan het eind. De positie van het parlement om verdragen achteraf te beoordelen, moet gezien worden als het sluitstuk van een intensieve parlementaire betrokkenheid tijdens de onderhandelingen.

Bovendien wijst de initiatiefnemer erop dat dit alternatief een veel beperkter doel dient dan het initiatiefvoorstel. Het gesuggereerde alternatief gaat alleen om het betrekken van het parlement bij de onderhandelingen. Zoals de initiatiefnemer in de inleiding van deze nota betoogt, zijn de doelen van dit voorstel verdergaand.

Daarnaast merkt de indiener op dat verdragswijzigingen op drie verschillende manieren kunnen plaatsvinden: door middel van een Conventie, door middel van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen en door middel van een besluit van de Europese Raad. De rol van het nationale parlement is het grootst bij een conventie. In dat geval zullen leden van de nationale parlementen zelf onderdeel zijn van de Conventie. Maar een dergelijke manier van verdragswijziging komt enkel voor in het geval van zeer grote wijzigingen zoals die in het geval van de Europese Grondwet. De meest voorkomende wijze is dan van een conferentie. In dat geval is er niet veel verschil met andere onderhandelingen. Het is de regering die de onderhandelingen voert. De rol van het nationale parlement is dan ook niet anders dan bij andere verdragen.

---

[5] Kamerstukken II 33 220, nr. 3, p. 5.
[6] Kamerstukken II 33 221, nr. 3.

Ook is het onduidelijk op welke wijze het parlement dan eerder betrokken zou moeten zijn. De indiener is er van overtuigd dat juist het invoeren van een gekwalificeerde meerderheid tot gevolg zal hebben dat er ook een nieuwe parlementaire praktijk zal ontstaan bij de goedkeuring van deze belangrijke verdragen. Daarvoor is het essentieel dat het van te voren duidelijk is bij welke verdragen dit het geval is. En juist daarin voorziet dit voorstel.

De leden van de PvdA-fractie waarom er voor 3 nieuwe leden gekozen is en niet voor aanpassing van het derde lid.
De reden hiervoor ligt in het bijzondere karakter van de Europese Unie. Dit rechtvaardigt een aparte behandeling in artikel 91. En aangezien het doel van het voorstel niet is om de goedkeuring van verdragen te veranderen, blijft artikel 91, lid 3 van de Grondwet ongewijzigd.

4. Een verankering van Europese verdragen in de Grondwet

Doel en gevolgen

Meerdere fracties vragen zich af wat het voorstel wil bereiken. Zo vraagt de VVD-fractie of het wetsvoorstel in deze vorm nu een grotere betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van Europese verdragen met zich mee gaat brengen. Meerdere fracties vrezen dat dit voorstel het gevolg heeft dat Europa op slot gaat en geen enkele wijziging meer mogelijk is. Ook de leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de gevolgen zijn voor de onderhandelingspositie van Nederland. Daarnaast vragen deze leden of de initiatiefnemer een concreet voorbeeld vanuit het verleden kan noemen waarbij zijn wetsvoorstel werkelijk een verschil zou hebben gemaakt voor de uiteindelijke besluitvorming over Europese verdragen.

De initiatiefnemer wil allereerst benadrukken dat het doel van het voorstel breder is dan enkel het versterken van de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van verdragen en Europese besluitvorming. Het voorstel versterkt de democratische legitimatie van de EU binnen de representatieve democratie. Het doel van het voorstel is ook de bijzondere relatie met de EU op te nemen in de Grondwet. Daarnaast is het doel de constitutionele onevenwichtigheid weg te nemen wat betreft de mogelijkheid dat een eenvoudige meerderheid in het parlement beslist over wijzigingen met een vergaande impact op de Nederlandse constitutionele orde.

De toetredingsverdragen van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie zijn voorbeelden van verdragen waarbij het initiatiefvoorstel daadwerkelijk verschil zou hebben gemaakt. Deze werden met een gewone meerderheid goedgekeurd, doordat het CDA als grote partij tegen stemde. De reden voor deze tegenstem lag onder andere bij het gebrek aan waarborgen tegen corruptie. Vertaald naar de situatie onder dit voorstel zou dit betekenen dat de regering van te voren op de hoogte zou zijn geweest van de positie van het CDA en deze had meegenomen in mogelijke onderhandelingen. Heeft een eis van goedkeuring met tweederdemeerderheid dus gevolgen? Ja. Gaat Europa hierdoor op slot? Zeker niet. Heeft Nederland daardoor nu een sterkere of minder sterke onderhandelingspositie? Daar verandert niets aan. De onderhandelingspositie van andere staten is ook niet verzwakt door hun verzwaarde goedkeuringseis.

De leden van de fractie van de PvdA vrezen dat besluitvorming op Europees niveau hierdoor nog ingewikkelder wordt dan deze reeds nu al dikwijls is? Ook de leden van de fractie van D66 menen dat de marges

voor de regering buitengewoon smal worden als elke Europese verdragswijziging beide Kamers moet meekrijgen met een tweederdemeerderheid. En de leden van de VVD-fractie houden er ernstig rekening mee dat verdragswijzigingen voortaan niet meer door het Nederlandse parlement worden goedgekeurd, waardoor Nederland in een geïsoleerde positie in de EU kan geraken.

De initiatiefnemer wil allereerst benadrukken dat het doel noch wens is van de indiener dat Europa op slot gaat. Volgens indiener is er bovendien geen aanleiding te denken dat verdragswijzigingen niet meer door het Nederlandse parlement komen. Nederland kent een lange traditie van het goedkeuren van Europese verdragen met een ruime meerderheid. Daar waar een ruime meerderheid verder weg lijkt, betekent de voorgestelde wijziging dat middels verdere uitonderhandeling een breder draagvlak en een bredere legitimiteit wordt verkregen. Om die meerderheid ook in de toekomst te verkrijgen, zal het noodzakelijk zijn dat voorstellen voor wijzigingen een overtuigende motivering bevatten.

Indiener is geen ervaringsregel tegengekomen dat in lidstaten waar Europese verdragen slechts met een twee derde meerderheid kunnen worden gewijzigd, nauwelijks nog wijzigingen worden doorgevoerd. Het is niet gebleken dat staten met een verzwaarde goedkeuringsprocedure meer dan andere staten een minder sterke onderhandelingspositie hebben of in een geïsoleerde positie raken. Bij de goedkeuring van de wijziging van artikel 136 VWEU in het kader van de invoering van het Europees Stabiliteitsmechanisme waren er zeker 7 staten die een gekwalificeerde meerderheid vereiste, zoals Oostenrijk, Tsjechië, Duitsland, Hongarije, Luxemburg, Roemenië en Slowakije. Daar zijn geen problemen gebleken. Gezien het verleden en de praktijk in andere landen is een breed draagvlak zeker wel mogelijk.

De leden van de D66-fractie vragen expliciet of er geen risico is dat de regering afspraken maakt die het niet kan nakomen en of de regering niet altijd grote voorbehouden moet maken.

De initiatiefnemer stemt in met de opmerking dat de goedkeuringseis altijd het risico behelst dat regering en Staten-Generaal van oordeel verschillen, maar dat dit risico zich niet hoeft te verwezenlijken. Wanneer een gekwalificeerde meerderheid nodig is, zal de regering bij onderhandelingen daarmee ook rekening houden. Het is reeds praktijk dat er ook voor onderhandelingen van gedachte wordt gewisseld over een verdrag. En juist het formele criterium zorgt ervoor dat de regering bij de onderhandelingen van te voren bewust is van de rol van het parlement en op zoek gaat naar een breed draagvlak. Daardoor wordt het risico op een verschil tussen regering en parlement weggenomen.

Er zullen dan niet andere voorbehouden hoeven te worden gemaakt dan in andere staten. Met het ingevoerde raadgevende referendum is het altijd nog mogelijk dat er ook een dergelijk voorbehoud moet worden gemaakt. Zeker nu dit met het referendum over het associatieakkoord met Oekraïne niet louter een denkbeeldige mogelijkheid is.

De leden van de VVD-fractie vragen zich met de Raad van State af of dit wetsvoorstel in deze vorm nu een grotere betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van Europese verdragen met zich mee gaat brengen.

Op dit moment is een gewone meerderheid de regel bij de goedkeuring van verdragen. In ons parlementair stelsel betekent dit dat de regering zich er al tijdens de onderhandelingen van probeert te vergewissen dat zij

voor de gekozen inzet voldoende steun heeft in het parlement. Juist door een gekwalificeerde meerderheid te eisen in het geval van de verdragen in dit voorstel wordt het debat versterkt en de parlementaire betrokkenheid vergroot. De regering zal ook in het geval van een meerderheidskabinet in de regel niet kunnen terugvallen op de steun van louter de coalitiepartijen, maar zal al voor en tijdens het onderhandelingsproces over verdrag-steksten een bredere steun moeten verwerven. Dit versterkt de positie van de Staten-Generaal tegenover de regering.

De keuze voor een formeel criterium

De fracties van de VVD, D66 en de PvdA vragen naar de keuze voor een formeel criterium. Waarom is hiervoor gekozen als de Raad van State en de Staatscommissie vragen hadden bij de doeltreffendheid ervan?

De initiatiefnemer ziet in de visie van de Staatscommissie juist een ondersteuning van zijn voorstel. In essentie achtte de commissie de grondwetswijziging wenselijk. Zij wilden echter geen keuze maken tussen een formeel en materieel criterium. Voor de initiatiefnemer blijft het voordeel van een formeel criterium – zoals de Staatscommissie dit ook benoemt – de gegeven eenduidigheid. Vóórdat de verdragsonderhandelingen plaatsvinden is reeds bekend of een verdrag goedgekeurd moet worden met een gekwalificeerde meerderheid. Niet altijd is vooraf duidelijk welke gevolgen een verdrag heeft voor de Nederlandse rechtsorde zijn. Het gebruik van materiële criteria zal met grote regelmaat onderzoek vereisen naar de vraag welk verdrag wel of niet onder het criterium valt, terwijl Europese verdragen bijna zonder uitzondering grote constitutionele effecten hebben. Ten slotte kan juist een materieel criterium ertoe leiden dat de versterkte betrokkenheid van het parlement te laat komt.

Als nadeel wordt vooral genoemd dat een formeel criterium geen onderscheid maakt dat in alle opzichten bevredigend is. Volgens de indiener verdient deze zorg relativering. Had het formele criterium gezien op alle verdragen die Nederland sluit, dan was deze zorg meer realistisch geweest. Maar juist doordat het formele criterium zich enkel richt op verdragen waarop de Unie is gegrondvest, zorgt ervoor dat dit nadeel niet aanwezig is. De Staatscommissie erkent immers zelf dat «er geen historisch voorbeeld bestaat van een onbelangrijke wijziging van de Unieverdragen, en het gezien de complexiteit van verdragswijziging moeilijk aannemelijk is dat er zich ooit onbelangrijke wijzigingen van de oprichtingsverdragen voordoen».[7]

De visie van de Raad van State lijkt moeilijk te verenigen met de hierboven weergegeven visie van de Staatscommissie. De Raad van State concludeerde immers dat het formele criterium beperkte betekenis heeft, omdat het supranationale karakter al is vastgelegd. De initiatiefnemer is het niet eens met de conclusie dat er geen belangrijke wijzigingen van de EU-verdragen meer kan plaatsvinden. Juist deze visie van de Raad van State is door de recente geschiedenis – de economische crisis, de vluchtelingencrisis, de overeenkomst met Groot-Brittannië – in een ander daglicht komen te staan.

Daarmee is het gekozen criterium inderdaad werkbaar en effectief. Werkbaar omdat het eenduidig en van te voren aangeeft hoe de regering onderhandelingen moet ingaan. Effectief omdat er simpelweg geen onbeduidende EU-verdragen bestaan.

---

[7] Staatscommissie Grondwet 2010, p. 118–120. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33848/kst-33848-15?resultIndex=10&sorttype=1&sortorder=4

Overdracht van bevoegdheden

De PvdA, SGP en SP-fractie vragen naar de betekenis van de zinsnede «tenzij dat verdrag uitsluitend voorziet in het overdragen van bevoegdheden van de Europese Unie aan haar lidstaten.» De PvdA-fractie vraagt zich af of er op deze wijze geen vooringenomenheid tegen internationale besluitvorming wordt geïntroduceerd in de Grondwet. De fracties van de SGP en de SP vragen zich af wat er gebeurt wanneer een verdrag zowel bevoegdheden overdraagt als teruggeeft.
Het gaat hier om de toevoeging van een beperking op het eerder gekozen formele criterium door middel van een functioneel criterium. Juist de toevoeging van dit functionele criterium in een tenzij-formule verzekert enerzijds dat de regel goedkeuring is met een gekwalificeerde meerderheid en de uitzondering een gewone meerderheid en anderzijds dat dit type verdragen met een gewone meerderheid wordt goedgekeurd.

Hier is geen sprake van enige vooringenomenheid. Het voorstel gaat ervan uit dat Nederland houder is van de soevereiniteit als staat en niet de Europese Unie. Een dergelijke soevereiniteit is ondeelbaar. De constitutionele impact van het afstaan van soevereiniteit is daarmee een grotere dan in het geval van het terugontvangen van nationale bevoegdheden. Het gaat hier dus niet om het bevoordelen van nationale besluitvorming boven Europese besluitvorming, maar om het weergeven van de verschillende effecten op de constitutionele verhouding tussen Nederland en de Europese Unie. Enerzijds wordt de bijzondere positie van de Europese Unie als eigen rechtsorde erkend, anderzijds wordt bevestigd dat Nederland een soevereine staat is. Juist deze toevoeging maakt het voorstel compleet.

Een dergelijk geval is ook niet ondenkbaar. Een voorbeeld vormt het *Protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het Verdrag van Lissabon* van 2010. Daarin zijn de afspraken neergelegd om een tweede referendum in Ierland voor het verdrag van Lissabon mogelijk te maken. Daarin gaat het juist om verzekeringen ten aanzien van de nationale soevereiniteit op het gebied van het recht op leven, gezin en onderwijs, defensie en belastingen. Het is mogelijk dat de recente afspraken met het Verenigd Koninkrijk in een gelijksoortig protocol worden neergelegd. In dat geval is de tenzij-clausule wel degelijk relevant.

Zowel de SGP als de SP-fractie vragen zich af wat er gebeurt wanneer beide elementen zich voordoen in een verdrag. De toevoeging voorziet in een duidelijk antwoord op deze vraag door middel van het toevoegen *uitsluitend*. Alleen verdragen die enkel bevoegdheden overdragen naar de lidstaten vallen onder de clausule.

Reikwijdte van het verdrag

De leden van de SP, de ChristenUnie en de SGP vragen hoe vaak en in welke gevallen de afgelopen tien jaar deze wet van toepassing zou zijn geweest. De SGP vraagt of het wetsvoorstel ook uitstrekt tot het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme.

Het gekozen criterium «verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest» wil uitdrukken dat het gaat om verdragen die het fundament vormen van de Europese Unie. Het gaat om verdragen tot oprichting van de EU, in al haar onderdelen. Het geldt dus in elk geval voor wijzigingen in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Maar het geldt ook voor de verschillende protocollen bij de verdragen waarin besluiten worden vastgelegd die een permanent onderdeel gaan vormen

van de Europese rechtsorde. Een voorbeeld van een wijziging van een dergelijk protocol is het «Protocol over de zetels in het Europees Parlement» dat nog in 2010 is gewijzigd.
De recente financiële crisis heeft geleid tot oplossingen die zijn neergelegd in aparte verdragen. Het gaat hier om het ESM-verdrag, het «Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie» en de «Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds». Een ander voorbeeld is de «Overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht».

Kan van deze verdragen gezegd worden dat zij verdragen zijn waarop de Europese Unie is gegrondvest? Volgens de initiatiefnemer is dat niet het geval. Tijdelijke problemen kunnen via een verdrag worden opgelost, maar wanneer de oplossing een permanent onderdeel wordt van de Unie dan is wijziging van de basisverdragen noodzakelijk. Een goed voorbeeld hiervan zijn de oplossingen voor de financiële crisis. Deze werden eerst neergelegd in aparte verdragen, maar het ESM heeft wel een plek gekregen in het VWEU. Dat verdrag werd tegelijkertijd goedgekeurd met een verdragswijziging van de basisverdragen. Deze laatste had dan volgens lid 5 in elk geval goedgekeurd moeten worden met een gekwalificeerde meerderheid.

Hieronder is een schema opgenomen van Europese verdragen en hun toepassing onder het voorstel.

Verdrag	Toepassing initiatiefvoorstel
Verdrag van Prum (2005)	Nee.
Toetredingsverdrag Bulgarije en Kroatië (2005)	Ja, onder lid 6.
Verdrag van Lissabon (2007)	Ja, onder lid 4.
Handvest van Grondrechten (2007)	Ja, onder lid 4.
Protocol tot wijziging van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie gehechte Protocol betreffende de overgangsbepalingen (2010)	Ja, onder lid 4.
Protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het Verdrag van Lissabon (2010)	Nee, onder lid 4 tenzij-clausule.
Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (2012)	Nee.
Het Besluit van de Europese Raad van 25 maart 2011 tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben (2012)	Ja, onder lid 5.
Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (2012)	Nee.
Toetredingsverdrag Kroatië (2013)	Ja, onder lid 6.
Overeenkomst betreffende een eengemaakt octrooigerecht (2013)	Nee.
Europese Bankenunie – Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (2014)	Nee.

De goedkeuringsprocedure

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemer nader kan aanduiden waar in het besluitvormingsproces de goedkeuring door de Staten-Generaal plaatsvindt?

Het voorstel verandert niets aan de gangbare wijze van goedkeuring. Goedkeuring vindt conform artikel 91 van de Grondwet plaats door middel van een wet. De regering dient daartoe een wetsvoorstel in dat Eerste en Tweede Kamer wordt behandeld. Natuurlijk zal de regering bij onderhandelingen rekening moeten houden met de noodzakelijke meerderheden.

Noodzaak lid 6

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de meerwaarde van lid 6 nu de besluitvorming over de toetreding van nieuwe lidstaten uitsluitend bij unanimiteit kan plaatshebben en voorts de nationale parlementen alle gelegenheid hebben vroegtijdig te worden betrokken bij het bepalen van de nationale inbreng over de besluitvorming? Bovendien zal toetreding van nieuwe lidstaten welhaast onvermijdelijk ook leiden tot wijziging van de «moeder-EU-verdragen» en aldus binnen de reikwijdte van het vierde lid vallen? Wat is dan nog de additionele waarde van dit voorgestelde zesde lid van artikel 91 Grondwet?

Volgens indiener geldt de gekwalificeerde meerderheid in twee gevallen. Ten eerste wanneer de basisspelregels, zoals neergelegd in de basisverdragen, veranderen. Daarover is voldoende gesproken. Ten tweede moet deze gekwalificeerde meerderheid gelden wanneer het aantal spelers verandert. Juist omdat nieuwe lidstaten toetreden tot een waardengemeenschap, en omdat de EU-lidstaten bij toetreding van een nieuwe lidstaat belangrijke politieke, economische en juridische verplichtingen tegenover deze nieuwe lidstaat aangegaan, is toetreding een besluit van inherent constitutionele aard. De academische vraag of dit wel of niet onder het voorgestelde lid 4 valt, wil de initiatiefnemer met het voorgestelde lid 6 voorkomen, en expliciteren dat ook in deze situaties de eis van versterkte meerderheid geldt.

De positie van het parlement na het verdrag van Lissabon

De leden van de fractie van de VVD en van de PvdA merken op dat het wetsvoorstel is geïnitieerd vóór de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon. In dat Verdrag hebben nationale parlementen een vernieuwde rol gekregen. In relatie tot deze rol hebben de fracties de volgende vragen:

1. *Moeten deze nieuwe instrumenten niet eerst geëvalueerd worden voordat we een onmogelijke drempel opwerpen, zeker nu ook de Staatscommissie tot de conclusie kwam dat het huidig instrumentarium voldoende is om invloed op de Nederlandse inbreng in de internationale besluitvorming te vergroten?*
2. *Is dit voorstel wel een geëigend middel voor een effectieve betrokkenheid van het parlement én de samenleving bij vergaande en potentieel ingrijpende EU-besluitvorming?*
3. *Wat is de relatie tussen het Verdrag van Lissabon waarin nationale parlementen een grotere rol krijgen met dit voorstel? Is het voorstel niet overbodig geworden?*
4. *Hebben leden van de Eerste en Tweede Kamer ook niet voldoende nationale middelen om invloed uit te oefenen op het optreden van de regering binnen de Raad?*

Ad. 1 en 2. Het lijkt de indiener van belang goed voor ogen te houden wat aanleiding en doel van het voorstel is zoals dat in het begin van deze nota is geformuleerd. In het bijzonder is het van belang dat het hier niet louter gaat om het versterken van de positie van het nationale parlement binnen internationale besluitvormingsprocedures en de Europese wetgevingsprocedure. Het gaat juist primair om de regels over het veranderen van die Europese procedures, niet om de rol van nationale parlementen binnen die procedures. Ook voor de Staatscommissie waren dit twee verschillende dingen. Zij adviseren immers juist bij de goedkeuring van verdragen wel iets te doen met artikel 91, lid 3. Het voorstel is dan ook niet bedoeld om de positie van het parlement in de Europese wetgevingsprocedure zelf te versterken, maar geeft de Europese wetgevingsprocedure zelf een sterker democratisch fundament.

Daarom is ook een evaluatie van het instrumentarium niet nodig voor dit voorstel. Zoals reeds eerder vermeld, is de angst dat het voorstel het schier onmogelijk maakt verdragen goed te keuren niet reëel, gezien de geschiedenis van de goedkeuring van verdragen in Nederland en de praktijk bij lidstaten die een dergelijke hogere drempel al kennen.

Ad 3. De grotere rol van nationale parlementen in de Europese wetgevingsprocedure, zoals onder meer is vastgelegd het Verdrag van Lissabon, maakt dit voorstel dus ook niet overbodig. Integendeel, het versterkt juist de noodzaak van dit voorstel. Een wijziging van de rol van de nationale parlementen in de Europese wetgevingsprocedure moet dan immers goedgekeurd worden met een gekwalificeerde meerderheid. Dat is ook wat dit voorstel altijd heeft beoogd: eerlijke constitutionele spelregels.

Ad. 4. Het reguliere instrumentarium van de Eerste en Tweede Kamer ontvangen een krachtigere betekenis door het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid. De invloed van het parlement op de positiebepaling van de Minister in de Raad is, zoals reeds in de memorie van toelichting was vermeld, beperkt. Het is niet te verwachten dat dit verandert door dit voorstel. Wel is dit zoals gezegd juist een reden voor het kiezen voor een gekwalificeerde meerderheid wanneer besloten wordt over de rol en de stemverhoudingen van de Raad. Op deze wijze verkrijgt het handelen van de Minister binnen de Raad een sterkere legitimatie.

De verhouding tot de referendumwet

De fracties van de SP en de PvdA vragen naar de relatie tussen dit voorstel en het recentelijk ingevoerde raadgevende referendum.

Dit wetsvoorstel staat los van de referendum wet of van hoe men tegen een referendum aankijkt. Het feit dat het oorspronkelijke voorstel geïnitieerd werd door een fervent voorstander van het referendum, dhr. Mat Herben (LPF), laat zien dat de waardering voor dit wetsvoorstel en de constitutionele spelregel die in dit voorstel geformuleerd wordt, niet direct samenhangen met hoe je tegen een referendum aankijkt. Het gaat de initiatiefnemer erom of de wens bestaat om binnen ons representatieve stelsel tot een versterkte meerderheid te komen voor verdragen die een grote impact hebben op de Nederlandse rechtsorde. Er zijn een aantal redenen waarom deze twee instrumenten naast elkaar kunnen bestaan.

Allereerst beogen beide instrumenten iets anders. Dit voorstel stelt dat de goedkeuring van een verandering van de constitutionele spelregels alleen kan met een gekwalificeerde meerderheid. De referendumwet geef burgers een mogelijkheid een referendum te organiseren om te adviseren over een goedgekeurde verdragswijziging. De referendumwet geeft niet het parlement, maar de burger de mogelijkheid een referendum af te dwingen. Dit wetsvoorstel geeft het parlement een sterkere positie.

In samenhang hiermee is dat het helemaal niet zeker is dat bij een verdragswijziging ook daadwerkelijk een referendum plaatsvindt. Daarmee is de referendumwet geen middel om het doel te dienen dat dit voorstel wil bereiken.

Daarnaast is het niet ondenkbaar dat de goedkeuring met een gekwalificeerde meerderheid het aantal referenda over Europese verdragen juist zal doen afnemen. Er is immers een sterk argument dat er een sterke legitimatie is van een brede groep politieke partijen die goedkeuring ondersteunen en waarin kiezers zich herkennen. Juist de eenvoudige meerderheid in het parlement kan de wens voor een referendum

aanwakkeren en overigens ook het risico vergroten dat een referendum tot een andere uitslag leidt dan de parlementaire besluitvorming.

C.G. van der Staaij